

2023年難民動向分析—世界—

1. 難民・強制移動をめぐる状況

UNHCRによると2023年末時点で、紛争、迫害、暴力、人権侵害等によって移動を強いられている人々は世界中で1億1173万人にのぼる¹。前年初めて1億人を超えたが、そこからさらに890万人（前年比8%）増加し、過去最多を更新した。その内訳をみると、難民が3760万人（6.5%増）、国内避難民が6830万人（前年比5.8%増）、庇護申請者が690万人（27.7%増）、その他の国際保護を必要としている人が580万人（11.5%増）である。

難民の出身国は、2021年にタリバンが再び政権を奪取して以降、多くの難民を生み出しているアフガニスタンが640万人以上で最多となった。世界の難民の6人に1人がアフガニスタン人である。次いで、シリア（640万人）、ベネズエラ（610万人）、ウクライナ（600万人）、南スーダン（230万人）の順であった。

アフガニスタン難民は世界108カ国で難民として保護されているが、そのうち約90%がアフガニスタンに隣接するイラン（380万人）とパキスタン（200万人）に集中している。同様に、シリア難民の約73%は近隣のトルコ（320万人）、レバノン（78万人）、ヨルダン（65万人）の3カ国に避難している。トルコは、シリア内戦の影響で2014年から2022年まで世界最大の難民受入国であったが、トルコ国内の難民の数が減少傾向（2021年比14%減）にあることと、イランにおけるアフガニスタン難民の増加（前年比13%増）に伴い順位が逆転した。受け入れ人数は3位以下がコロンビア（290万人）、ドイツ（260万人）、パキスタン（200万人）の順であった。難民発生国の近隣諸国が多く難民を受け入れている状況に変化はなかった。

世界的な難民・強制移動の増加の背景には、内戦や暴力的なクーデターによる急激な政治体制の変化など、深刻な人権状況を引き起こす新たな問題が多数発生している一方で、恒久的な解決に至る人数が極めて限定的であることが挙げられる。いわゆる恒久的解決に至った人数は、本国に帰還した難民（100万人）、出身地に帰還した国内避難民（510万人）、第三国に定住した難民（15万8,700人）、帰化した難民（3万0,800人）のみであり、合わせて630万人に満たない規模である。

2. 国内避難民（IDP）

国内避難民専門の研究機関であるIDMC（Internal Displacement Monitoring Centre）によれば、2023年末時点で、紛争と暴力からの避難者（6830万人）に、災害からの避難民（770万人）を合わせて7590万人が国内で避難移動を強いられている。国内避難民の総人口は、2017年以降7年連続で増加している²。

紛争や暴力による避難民のうち、2050万人が2023年に新たに生み出された国内避難民である。中でも最も多くの難民を生み出したスーダン（910万人）では、2023年4月以降、国軍と国軍傘下の準軍事組織「即応支援隊」（RSF）の間で武力衝突が続いている。激しい戦火を逃れて、新たに81万人以上が庇護を求めて国外に逃れ、600万人以上が国内で避難生活を送っている。内戦の拡大に伴って、再避難を強いられる場合もあり、安心・安全に暮らせる避難先を得ることは極めて困難な状況にある。紛争開始後、人

1 UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2023, 2024. 以下、特に断りのない統計は同報告書に基づく。なお、人数はいずれも概数である。

2 IDMC, 2024 Global Report on International Displacement.

口の約3分の2が医療サービスにアクセスすることができない状況に置かれ、コレラの爆発的な流行なども重なった結果、紛争以外でも多数の死者がでている。食料の生産や流通の機能も破壊され、人口の37%は深刻な食糧不安に直面している。こうした状況によって、5歳児未満の栄養失調率は世界で最も高い。また1900万人の子どもが教育へのアクセスが保障されておらず、武装組織への勧誘、搾取、性暴力の被害などが報告されている。その他にも、コンゴ民主共和国（377万人）、パレスチナ（344万人）、ミャンマー（130万人）、エチオピア（79万人）など、多くの国で紛争や暴力によって国内避難民が生み出されている。

問題をさらに深刻化させているのが、紛争や暴力から避難している人たちが、避難先でさらに災害の被害に遭う場合である。例えば、シリアとアフガニスタンでは多くの避難民が暮らす地域で大地震、ソマリアとナイジェリアでは洪水が発生し、多くの人が被害に遭った。こうした地域では、紛争の影響により、国内外からの災害支援が届きにくいだけでなく、支援物資の強奪や戦略的な復興支援の妨害なども頻発しており、被害が甚大なものになりやすい。また、紛争によって家を追われた人々が戦火を逃れて、被災地への移動を強いられる場合もあり、深刻な事態が発生している。

3. 難民の自立支援の拡大と課題

難民問題の恒久的解決策は、本国への自主帰還、庇護国での社会統合、第三国定住の3つの柱から成り立っている。本国への自主帰還とは、難民の安心と尊厳が守られた状態での帰国を指し、庇護国での社会統合や第三国定住とは、一次庇護国や移住先での帰化や市民権の獲得などを通じて永続的かつ安定的な法的地位を獲得することを指す³。しかし、前述の通り、世界各地で移動を強いられる人は増加する一方で、恒久的解決にいたる難民は限定的であり、将来の見通しが立たないまま、長期間にわたって避難先に滞留する状況が各地で発生している。UNHCRの統計によれば、5年以上にわたって難民キャンプなどで避難生活を送るいわゆる「長期化する難民状態」に置かれている人数は2490万人に上る⁴。

世界的に難民問題が長期化する中、難民の出身国周辺の国々に受け入れの負担が集中している事実を受けて、2018年に国連総会で採択されたのが「難民に関するグローバル・コンパクト」(GCR)である。GCRでは、各国のリソースを考慮して負担と責任を公平にすることを目指すことが宣言され、主要な目標として、(i)難民受け入れ国の負担を軽減すること、(ii)難民の自立を促進すること、(iii)第三国における解決策へのアクセスを拡大すること、(iv)難民の安全かつ尊厳ある帰還に向けて、出身国の状況整備を支援することの4点が掲げられた⁵。GCRは法的拘束力を持たないが、政府や国際機関のみならず、民間企業など様々なアクター同士の協力に基づく国際社会全体としての難民問題解決を目指すアプローチである。GCRは、フォローアップメカニズムとして設置されている「グローバル難民フォーラム」(GRF)を通じて、多様なアクターがGCRの掲げる目標に向けた進捗状況の報告や、取り組みの宣言(プレッジ)を行う仕組みになっている。2023年12月には第2回GRFが開催され、日本が共同議長国を務めた⁶。第2回GRFには、168カ国から4,000人以上が参加し、1,750を超える取り組みの宣言が行われた⁷。

3 Opono, S. and Ahimbisibwe, F. "Protracted refugee situations and the shrinking durable solutions: could there be a ray of hope in local solutions?," *Cogent Social Sciences*, 10(1), 2024, p. 3. ただし、法的地位だけでなく、経済的・社会的・文化的側面において難民が社会に統合することも重要である (UNHCR, *Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI)* 2005)。

4 UNHCR, *op. cit. supra note 1*.

5 UNHCR 「難民に関するグローバルコンパクト」。

6 UNHCR 「グローバル難民フォーラム」。

7 Global Compact on Refugees, "Pledges & Contributions,"

長期化する難民状態に対して、国際社会は一時的に難民を庇護し、物質的な支援を提供するだけではなく、難民自らが生計を立て、尊厳を持って生活を送ることができるように難民の自立支援に取り組むようになってきた⁸。UNHCRは2005年にそれまでの実践で得た知見を踏まえて、Handbook for Self relianceを公開し、その重要性を強調している⁹。2015年には、当時のUNHCR副高等弁務官であるアレクサンダー・アレニコフ（Alexander Aleinikoff）が、「依存から自立へ（from dependence to self reliance）」と題する提言を行っており、自立に向けた取り組みをより拡大する方針を示した¹⁰。2018年だけで、75カ国で7000万ドル以上の予算を投じた難民の生計向上のためのプログラムが展開されている¹¹。2023年のGRFにおいても、52カ国の政府と135の非国家主体が、難民の経済的包摂と社会的保護を促進することを打ち出し、合計100万人以上の難民とホストコミュニティの人々の自立を促進することを誓約していることから、長期化する難民状態にある難民の自立支援は国際的なトレンドになっているといえる。

アフリカ諸国をはじめ、多くの国々では紛争などにより一度に大量の難民が逃れてくる事態に対応するために、難民キャンプを設置している。難民は、迫害や深刻な人権侵害のおそれがある出身国の外に逃れることで一時的にそのおそれから解放される。一方、一時的な庇護を想定して作られた空間では、恒久的な解決策が想定するような失われた権利を完全に回復することは不可能であり、難民は移動、就労、教育など様々な権利が制約された状態に置かれる¹²。難民の自立支援の文脈では、こうした難民が直面する制約を緩和したり、キャンプ内での就労訓練などを経て、難民の自立を促進したりすることにより、本国帰還、庇護国への社会統合、第三国定住という恒久的な解決策に至る可能性を高めることが期待されている¹³。

例えば、世界的に見ても最も進んだ難民受け入れを実施しているともいわれるウガンダのナキバレ居住区（Nakivale Settlement）では、1958年の設立当初より、難民が農業を通じて生計を立てられるように農村部の土地を提供する取り組みが行われており、1999年からUNHCRの資金提供を受けて正式な自立戦略（Self-Reliance Strategy: SRS）が実施されている¹⁴。2006年には、難民に就労と移動の自由を保障する難民法（Uganda's Refugee Act）が制定され、2016年にはSRSが更新され、難民と難民居住地の周辺に暮らす人々への支援戦略が拡充された。ウガンダの政策はUNHCRをはじめとする国際社会からも広く評価されている¹⁵。

難民を生み出す状況が発生した出身国から逃れてきた人々が、安全と尊厳が守られた帰還を実現するまでにかかる時間を見通すことは困難である。他方で、数百万人にも及ぶ宙吊り状態（in limbo）の難民に対して、一次庇護国が帰化や市民権を付与することにも限界がある。こうした状況を踏まえれば、難民の自立支援は現実的な選択肢であり、難民にとっても受け入れ社会にとっても裨益する可能性がある施策だと考えられる。庇護国において難民の経済的、社会的包摂を進める取り組みは歓迎すべきものであろう。

8 Easton-Calabria, E., "Introduction: Why Refugee Self- Reliance?," Refugees, Self-Reliance, Development: A Critical History, Policy Press, 2022, pp. 1-24.

9 UNHCR, Handbook for Self-reliance, 2005.

10 Aleinikoff, T. A. "From dependence to self reliance: Changing the Paradigm in Protracted Refugee Situations", 2015.

11 UNHCR 'Evaluation of UNHCR's Livelihoods Strategies and Approaches(2014- 2018) - Global Report'. 2018.

12 UNHCR Exective Committee of the High Commissioner's Programme, "Protracted Refugee Situation," Standing Committee, 30th meeting, Jun. 2004.

13 Easton-Calabria, op.cit.supra note 8.

14 Betts, A., Chaara, I., Omata, N. and Streck, O., Uganda's Self-Reliance Model: Does it Work?, Refugee Studies Centre, 2019. ただし、ベッツらの報告は、後述の通り、難民に就労と移動の自由を認める政策を評価しつつも、ウガンダの政策の問題点を指摘し、ウガンダ政府と国際社会に提言を行うものである。

15 Jonathan, C., "Grandi praises Uganda's 'model' treatment of refugees, urges regional leaders to make peace," UNHCR, 2018.

しかしながら、ウガンダの難民受け入れ政策をはじめ、各国の「難民の自立支援」を分析した先行研究では、その課題点が数多く指摘されている¹⁶。難民の移動や就労の権利を保障することは、難民の福祉の観点から望ましい政策であることは明らかであるが、実際にはアクセスできる権利が限定的である点、あるいは国民との差別的な取扱い、労働市場での搾取など様々な問題点がある。また、「難民の自立」などを掲げる政策が、結果的に十分な権利にアクセスできない責任を難民に負わせる懸念¹⁷や、一次庇護国に難民を留まらせることを国際社会が正当化するために用いられている可能性¹⁸も指摘されている。こうした指摘も念頭に置きながら、今後の国際的な難民支援の動向を引き続き注視する必要があるだろう。

山田光樹（難民研究フォーラム）

16 Meyer, S., "The 'refugee aid and development' approach in Uganda: empowerment and self-reliance of refugees in practice," Research Paper, 131, UNHCR, 2006.

17 Omata, N., "The role of developmental 'buzzwords' in the international refugee regime: Self-reliance, resilience, and economic inclusion," World Development, 167, 2023.

18 例えば、Doyel, S., "Paragon of 'Self-Reliance': A Critical Analysis of Refugee Policy Narratives in Uganda", New Sociological Perspectives, 2022, Vol. 2 (1), pp.1-19.